

sumario

La Presidencia del Consejo de las Comunidades Europeas

A. Mangas

Un año de aplicación del Acta Unica Europea

A. Boixareu Carrera

**El principio de unidad de jurisdicción ante la aplicación
en España del Derecho comunitario europeo**

R. López-Vilas

**El régimen comunitario del transporte marítimo y el Real Decreto
990/1986 sobre ordenación del transporte marítimo en España**

S. Martínez Lage

**El problema de la admisibilidad de los recursos en materia
de dumping y de subvenciones**

E. Van Ginderachter

Diciembre 1988

GJ de la CEE, 1988
D-10, p. 273

LA PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

ARACELI MANGAS MARTIN

Catedrática de Derecho Internacional
Público de la Universidad
de Salamanca

INDICE

LA PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

I.	INTRODUCCION	277
II.	LA ROTACION DE LOS ESTADOS MIEMBROS EN EL EJERCICIO DE LA PRESIDENCIA	279
III.	LA DURACION DEL MANDATO PRESIDEN- CIAL	283
IV.	LAS FUNCIONES DE LA PRESIDENCIA.....	285
V.	LA ORGANIZACION INTERNA Y LA DIREC- CION DE LOS TRABAJOS DEL CONSEJO.....	287
	1. El calendario de sesiones	287
	2. La convocatoria y el orden del día	289
	3. La ordenación de los debates	290
	4. La ayuda de la Secretaría General del Consejo....	292
	5. El recurso al voto	293
VI.	LA COORDINACION.....	295
		275

VII.	LA IMPULSION Y LAS INICIATIVAS.....	297
VIII.	LA CONCILIACION	298
IX.	LA IMPARCIALIDAD DE LA PRESIDENCIA	301
X.	LA REPRESENTACION	304
	1. La representación en el interior de la Comunidad	304
	2. La representación exterior de la Comunidad. La coordinación de la cooperación política.....	306
XI.	A MODO DE CONCLUSIONES: PENSANDO EN LA PRIMERA PRESIDENCIA ESPAÑOLA.....	309

I. INTRODUCCION

Hay un convencimiento generalizado en los Ministerios de Asuntos Exteriores, en los Gabinetes de los Presidentes de Gobierno y, en general, en la Administración de cada Estado miembro en torno a que el ejercicio de la Presidencia del Consejo es una dura carga que inevitablemente hay que asumir. Naturalmente, también se perciben las ventajas que reporta tan estratégica posición, a la que todos los Estados miembros tienen acceso durante su período presidencial. Pero, considerando los moderados beneficios, se observa que todos los Estados tratan de hacer lo mejor posible, incluso con ciertos aires de competitividad, un trabajo que, bajo su apariencia externa deslumbrante, es en realidad difícil, a veces tenso y agotador, y de frutos no siempre perceptibles de inmediato para la Comunidad Europea.

Los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas dan escasa relevancia a la Presidencia: se limitan a establecer el sistema de rotación semestral y a conferir al Presidente en ejercicio la facultad —compartida con la Comisión y los Estados Miembros— de convocar el Consejo (artículos 27 y 28 CECA, 146 y 147 CEE y 116 y 117 EURATOM modificados por el artículo 2 del Tratado de Fusión de los Ejecutivos y por el artículo 11 del ACTA de Adhesión de España y Portugal).

A pesar de esa parquedad en la asignación de funciones y tareas en los Tratados comunitarios, la Presidencia del Consejo ha asumido de forma creciente e incesante funciones diversas en el seno de la pro-

pia Institución. En la medida en que el Consejo mismo se ha erigido en el centro de poder de decisión político y legislativo, interviniendo personalmente los jefes de Gobierno en el Consejo Europeo, esa fortaleza de la Institución ha irradiado prestigio e influencia a la compleja tarea presidencial.

Es bien sabido que a partir de los años 70 (ampliación, crisis económica y monetaria, incremento del proteccionismo, carencia de voluntad política integradora...) se inicia un proceso de debilitamiento gradual de la Comisión que afecta a los factores que habían constituido su poder y su prestigio: el cuasimonopolio de la iniciativa normativa (legislativa y ejecutiva) resulta erosionado por la práctica del consenso en el Consejo e, igualmente, la independencia, virtud que le exigen los tratados mismos, carece de la confianza necesaria. Los enfrentamientos de la Comisión con el Consejo inutilizaron las posibilidades de mediación de la Comisión. Todo ello dio lugar a un vacío en el que se expandió el Consejo y en el que la Presidencia del Consejo encontró su oportunidad, pero también su sentido de responsabilidad para asumir las obligaciones abandonadas: *coordinar y conciliar* los intereses nacionales enfrentados y llegar a *impulsar* con iniciativas políticas de trascendencia el proceso integrador (1).

Dada la importancia del Consejo en el sistema institucional comunitario (por su composición representa al «poder constituyente»), presidir el Consejo se considera que es como presidir la Comunidad. Aunque jurídicamente lo adecuado es lo primero, no es exagerado ni falto de rigor considerar que el Estado que ejerce la Presidencia del Consejo, debido a los poderes exorbitantes de esta Institución, preside la Comunidad en el sentido de que asume la máxima responsabilidad en ese tramo de camino reconduciendo los intereses nacionales, a veces inevitablemente enfrentados, hacia un destino común.

Claro que el prestigio y la influencia que, en principio, irradia la Presidencia del Consejo no deben llevar a fáciles analogías entre la

(1) La presidencia del Consejo comenzó a llamar la atención muy avanzados los años 70 con la obra de G. Edwards y H. Wallace, *The Council of Ministers of the European Communities and the President-in-Office*, Federal Trust, London, 1977.

Presidencia del Consejo de la Comunidad y las Presidencias en un Estado (Francia, Estados Unidos) ni tan siquiera con Presidencias de Gobiernos. La Presidencia de la Comunidad tampoco refleja exactamente, aunque se aproxima, la figura de un *primus inter pares* debido al sistema mismo de rotación. No es fácil situar la figura y la tarea presidencial comunitaria. El éxito o el fracaso pueden depender *en parte* de su función, pero su acción exige siempre la decidida voluntad de progreso de los otros Estados miembros.

Finalmente, para comprender mejor la envergadura de la tarea presidencial, cabe señalar de forma introductoria que la Presidencia del Consejo no se limita estrictamente a las reuniones de los miembros de los Gobiernos, sino que se extiende a todos los desarrollos en la esfera del Consejo: a los casi doscientos comités y grupos de trabajo, al Comité de Representantes Permanentes (COREPER) y al Consejo Europeo. Así pues, personas de una misma nacionalidad y bajo una misma disciplina político-administrativa asegurarán la coherencia y la continuidad de las actividades del Consejo en sus diversas sesiones, desde el vértice (Consejo Europeo) hasta la infraestructura misma de los expertos. Por tanto, todas las presidencias en la esfera amplia del Consejo siguen el mismo sistema de rotación y orden.

II. LA ROTACION DE LOS ESTADOS MIEMBROS EN EL EJERCICIO DE LA PRESIDENCIA

La rotación en el ejercicio de la presidencia ha sido el sistema previsto en los tres Tratados fundacionales desde el inicio mismo del proceso integrador. Aunque en los años 50 eran inimaginables la influencia, el relieve y las cargas que conlleva la presidencia, sí existía la convicción de que ese modesto papel con perfiles procedimentales debería repartirse según el principio de igualdad de los Estados. Este es un principio del Derecho Internacional que tiene un carácter formal y expresa una visión tradicional de las relaciones internacionales fundadas en la soberanía e independencia de los Estados. Pero es evidente

que la igualdad de los Estados es meramente formal y no oculta las fuertes diferencias de orden económico, social, militar, ideológico, político y de otra índole.

Sin embargo, la especificidad del sistema comunitario de relaciones entre sus Estados miembros, sistema establecido por voluntad de los mismos, se identifica, *inter alia*, por su autonomía respecto al Derecho Internacional. Precisamente en este punto —la paridad o reciprocidad—, es donde se sitúa una de las singularidades jurídicas del sistema comunitario en materia de obligaciones y derechos de los Estados miembros: de un lado, las obligaciones comunitarias de un Estado miembro no están condicionadas al cumplimiento por otros o todos los Estados miembros y, de otro, éstos participan en diferente medida, según un voto ponderado o proporcional o con un número diferente de representantes o nacionales, en las Instituciones y órganos (Parlamento europeo, Comisión, Tribunal de Justicia, Comité Económico y Social y Comité Consultivo CECA).

Es curioso, pues, que siendo la igualdad de los Estados un principio poco compaginable con el sistema jurídico e institucional comunitario (2), haya sido la paridad de los Estados el criterio elegido para ejercer la presidencia. Esta excepción en favor de una participación igual de los Estados quizá pueda encontrar una justificación histórica: al redactar los Tratados sólo se pensó en atribuir a la presidencia responsabilidades secundarias o formales y, aunque inicialmente era una Comunidad de seis Estados bien cohesionados en sus aspiraciones de integración, así se evitaba cualquier tentación de utilizar el cargo para proyectar el liderazgo de un Estado si la presidencia se reservara a uno o varios Estados más fuertes económicamente o éstos pudieran ejercerla por periodos superiores.

Un autor de relieve en estos temas, C. Sasse, criticó este sistema de rotación automática basado en la paridad de los Estados, propo-

(2) Claro que la igualdad de los Estados miembros es una exigencia fundamental del acto mismo de pertenencia o de adhesión: la atribución de competencias es igual para todos los Estados y, por tanto, los poderes y ámbitos de actuación de las Instituciones son frutos de una atribución (véase A. Mangas Martín, *Derecho Comunitario Europeo y Derecho Español*, Tecnos, Madrid, 2.ª ed., 1987, pp. 42-44).

niendo para los comités y grupos el sistema de la elección de los presidentes más «capaces» frente a los riesgos de lo fortuito. Se estimularía la selección en función del criterio de la cualidad y se garantizaría la eficiencia a ese nivel. Así pues, quedaría preservado el nivel político del Consejo (Consejo Europeo), y el COREPER. Una de las objeciones, que ese autor analiza, se suscita por el hecho de afectar a la coordinación y ritmo de la maquinaria del Consejo guiado por personas de la misma Administración y originar tensiones y conflictos (3). Aunque esta propuesta es muy sugerente desde una perspectiva teórico-especulativa, parece poco realista y práctica.

Desde luego, esa opción por una rotación sucesiva y por periodos iguales de todos los Estados sigue siendo considerada, en general, como un acierto, al ofrecer iguales oportunidades a Estados muy diversos y ha evitado entre los mismos Estados suspicacias ante la importancia sobrevenida al ejercicio de la función presidencial. Así, las ventajas y las desventajas son una responsabilidad compartida.

Esa igualdad o paridad se materializa, pues, mediante la rotación sucesiva de todos los Estados miembros por periodos iguales (de seis meses). El orden de rotación de los Estados ha tenido una curiosa variante con ocasión de la adhesión de España y Portugal a las Comunidades Europeas.

Se establecen *dos ciclos*, de seis años cada uno, que se irán sucediendo en el tiempo. Estos ciclos tienen su fácil explicación en la duración del cargo, seis meses, y en el número de Estados miembros, 12 Estados. Pues bien, *en un primer ciclo*, cuyo comienzo tuvo lugar en 1987 (hasta 1992 inclusive), el criterio de la rotación semestral sigue estrictamente el orden alfabético que tiene en cuenta la denominación de cada Estado en su propio idioma (así, Deutschland, por la R.F. de A.; United Kingdom, por el Reino Unido de Gran Bretaña, etc.). Así pues, el orden alfabético en el ejercicio de la presidencia es el siguiente (4):

(3) C. Sasse, *Le processus de décision dans la Communauté Européenne*, PUF, Limoges, 1977, pp. 116-118.

(4) Este orden alfabético de Estados es el criterio que de forma única, sin variantes, se siguió en la Comunidad desde su nacimiento (CECA, 1952) hasta diciembre de 1986. Aun-

—Bélgica, Dinamarca, Alemania, Grecia, España, Francia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, Reino Unido.

Durante el segundo ciclo de seis años, que comenzará el 1 de enero de 1993 (hasta 1998 inclusive), el orden de rotación es el siguiente:

—Dinamarca, Bélgica, Grecia, Alemania, Francia, España, Italia, Irlanda, Países Bajos, Luxemburgo, Reino Unido, Portugal.

Puede observarse que en los segundos ciclos el orden no será alfabético exactamente, puesto que se produce una permuta en el orden cada dos Estados. Dado que la presidencia es por semestres (enero-junio, julio-diciembre) y son 12 (número par) los Estados miembros, si no se hubiera ideado esta ingeniosa variante del segundo ciclo, cada Estado ejercería la presidencia siempre en el mismo semestre (el primero o el segundo). Con la ligera alteración de la permuta en cada par de Estados en el segundo ciclo se logra que el ejercicio de la presidencia pueda alternarse para cada Estado en el primer y en el segundo semestre en cada uno de los ciclos.

Este original orden en el ejercicio de la presidencia se relaciona con la importancia de las dos grandes decisiones que se adoptan cada año en la Comunidad: la adopción de los precios agrarios en el primer semestre y el presupuesto en el segundo semestre (5).

que esa división en dos ciclos se estableció en el artículo 11 de las Actas de Adhesión de España y Portugal, no entró en vigor el 1 de enero de 1986, sino al término de los períodos de rotación que faltaban por cubrir con arreglo al orden de Estados miembros existentes antes de la adhesión de España y Portugal (artículo 29 del Acta de Adhesión). Esta solución era razonable, pues estaba finalizando el orden de rotación, ya que durante 1985 tuvieron lugar las presidencias de Italia y Luxemburgo, luego sólo restaban por ejercerla Países Bajos y Reino Unido. Además, si se hubiera puesto en vigor desde el 1 de enero de 1986, hubiera sido una durísima prueba para Portugal en su primer año de adhesión.

(5) En realidad, la Comunidad ha estado formada por un número par de Estados en otras ocasiones: la Comunidad de Seis (1952-1972) y de Diez (1981-1985). Pero cuando eran seis Estados, los problemas parecían tener menor envergadura, había cohesión y, sobre todo, Francia tenía asegurado ejercer la presidencia el primer semestre. En la época de la Comunidad de Diez Estados, los «grandes» disfrutaban del primer semestre (así, RFA, Francia, Italia) y Gran Bretaña estaba satisfecha con su segundo semestre (debido a sus problemas de contribución al presupuesto); pero la adhesión de España y Portugal hacía que, si no se bus-

III. LA DURACION DEL MANDATO PRESIDENCIAL

Los tratados establecen que la duración del mandato del presidente del Consejo es de seis meses. Los Tratados se refieren al Presidente del Consejo, *stricto sensu*, pero la presidencia se extiende durante ese mismo período al Consejo Europeo, al COREPER y a los ciento cincuenta o doscientos grupos de trabajo.

Un cambio en la duración exigiría una reforma formal de los Tratados, pero la ampliación o acortamiento del período presidencial en el COREPER y en los grupos de trabajo podría ser realizada de forma más flexible, mediante la reforma del Reglamento interno del Consejo.

Sin embargo, esa variación es prácticamente impensable porque, precisamente, una de las virtudes más alabadas del sistema presidencial comunitario es que responsabiliza a un solo Estado durante cada semestre de la conducción de la compleja maquinaria del Consejo. Si la duración no estuviera unificada en toda su esfera sería imposible lograr una coordinación en las diversas actividades del Consejo mismo, al estar dispersos sus trabajos entre numerosas personas en distintos niveles de preparación y discusión (hay Consejos que reúnen a los ministros de Asuntos Exteriores; otras veces a los de Agricultura, Economía, Industria, etc.; el Consejo Europeo a los Jefes de Gobierno, y los comités y grupos de trabajo a centenares de funcionarios).

Precisamente, la función de dirección de los trabajos del Consejo se ve posibilitada al ser asumidas todas las presidencias en la esfera del Consejo por un mismo Estado miembro y durante un mismo período de tiempo, coordinando las convocatorias de las reuniones, fijando el orden del día provisional y ordenando los debates e ideando soluciones de compromiso a todos los niveles.

caban variantes, Estados como Francia e Italia tuvieran que renunciar a las presidencias «agrícolas» del primer semestre.

La presión francesa fue decisiva para que se llegara a esta fórmula, que satisface a todos los Estados, al permitirles experimentar cada doce años la presidencia en los dos semestres.

Desde luego, sobresale la brevedad de ese período si lo comparamos con otros mandatos tanto en las administraciones públicas nacionales como en las internacionales. Pero casi cuarenta años de experiencia comunitaria y, *a fortiori*, en una Comunidad de 12 Estados, el período de seis meses se ha revelado como el óptimo en opinión de los Estados (6).

Posiblemente tampoco sea el período ideal, pero en el actual y previsible contexto histórico-político seguirá siendo un período adecuado al sistema institucional y a su necesario equilibrio. Desde luego, una prolongación de la duración no aportaría ventajas por sí misma. Es cierto que puede resultar frustrante para un Estado, para los políticos y funcionarios que empeñaron su tenaz esfuerzo, tener que dejar asuntos cuya resolución están a punto de lograr o, en la mayoría de los casos, tener que dejar paso al sucesor cuando se empezaban a dominar los complicados resortes de la función.

Pero hay Estados que, por diferentes causas y motivaciones, llevan con dificultades y pesar el período presidencial y los perjuicios para la Comunidad se dejan sentir en las dilaciones de los dossiers y en el desaliento de otros Estados y de la opinión pública; esos efectos nocivos de algunas presidencias tienen la compensación de su carácter limitado en el tiempo. Por el contrario, el período puede resultar corto para presidencias dinámicas y voluntariosas, para las que el semestre puede ser demasiado justo para resolver asuntos de años y la impulsión de los dossiers no tiene siempre garantías de continuación en el estado avanzado de resolución.

Lo cierto es que, en general, no se aboga por la prolongación de mandato. Ya hace algunos años, C. Sasse advertía que el cambio de la duración de la presidencia de seis a doce meses o incluso más no debía ser tomada en consideración más que si se renunciase al sistema mecánico de la rotación de la presidencia y se introducía un principio dinámico competitivo (la elección de los presidentes) (7).

(6) Esta conclusión común es compartida por los diversos informes nacionales sobre las presidencias ejercidas por cada Estado en la obra *The Presidency of the European Council of Ministers*, coordinada por Colm O'Nuallain, Croom Helm, Londres, 1985.

(7) C. Sasse, *op. cit.*, p. 116.

Tan sólo se han lanzado tímidas propuestas desatendidas siempre en relación con la eventual prolongación del mandato presidencial en grupos de expertos cuando así se considerase beneficioso para la final resolución de un asunto (8).

Bien conocedores de su experiencia presidencial (algunos Estados han ejercido la presidencia en casi una docena de ocasiones) los Estados miembros no han sugerido ni apoyado ampliar más allá de los seis meses actuales, como tampoco se ha pensado en su acortamiento para aliviar la notable carga de índole humana y económica que supone a todas las Administraciones nacionales.

También para ejercer la presidencia en los ámbitos de la cooperación política europea (las «relaciones exteriores») se considera que el semestre es suficiente y máxime si se tiene en cuenta que en ese ámbito tan delicado de la coordinación de las políticas exteriores de los Estados la presidencia se asiste de cuatro vicepresidentes, los dos presidentes antecesores y los dos sucesores: es la llamada impropiaamente «troika» presidencial (9).

Como se refleja certeramente en algún informe nacional (10), la rotación semestral asegura un dinamismo en el ejercicio, favorece un espíritu de emulación y, desde luego, evita la tentación del liderazgo institucionalizado y ayuda al ejercicio de la presidencia subordinada al interés comunitario.

IV. LAS FUNCIONES DE LA PRESIDENCIA

Las funciones que ejerce la presidencia del Consejo (de ministros, Consejo Europeo, COREPER y casi dos centenares de grupos de trabajo, Comités Mixtos con terceros países, etc.) no son burocráticas.

(8) La propuesta apareció en el Informe de los Tres Sabios de 1979 y, años después, en el Comité *ad hoc* para asuntos institucionales de 1985, pero la Conferencia que preparó el Acta Unica Europea no la tomó en consideración.

(9) Este sistema se acordó en el Informe de Londres de 1981 (dos vicepresidencias) y se amplió a cuatro vicepresidencias después de la firma del Acta Unica Europea.

(10) A. Papisca, «Rapport national sur L'Italie», en *The Presidency of...*, *op. cit.*, p. 184.

Incluso, las que aparentemente son funciones formales, de mero procedimiento, como convocar el Consejo, establecer el calendario semestral de reuniones, el orden del día, ordenar los debates, etc., pueden tener una influencia en la resolución o congelación de los temas. Por otra parte, el Reglamento interno del Consejo especifica una función del presidente que tiene un carácter formal: el presidente firma los actos jurídicos y las decisiones del Consejo. Pero ese poder de firma y de notificación son la expresión de la *culminación de un proceso* que absorbe mucha dedicación y trabajo.

En efecto, la presidencia del Consejo se presenta desde hace ya dos décadas como una tarea difícil que exige muchas virtudes de los presidentes de cada una de las esferas de actividades del Consejo. Ello es debido a que los iniciales automatismos de los Tratados se agotaron en su logro y las disposiciones al estilo de los llamados «Tratados ley», es decir, disposiciones precisas sin márgenes de discrecionalidad se fueron ejecutando. En buena medida ese período se puede identificar con los llamados «instrumentos negativos» de la integración (11): supresión de obstáculos para permitir la libre circulación (de personas, mercancías, servicios, capitales...) en los que la construcción legislativa tenía escasos márgenes de discrecionalidad.

Pero cuando se hicieron necesarios los instrumentos positivos cuyo contenido no viene regulado en los Tratados (la armonización de legislaciones, la aproximación de las políticas económicas, etc.), éstos exigían amplias discusiones, propias de un proceso legislativo. Esto significa que, como el proceso normativo desbordó hace tiempo los objetivos marcados, el proceso legislativo discurre por amplios cauces con márgenes imprecisos: las normas jurídicas del derecho derivado tienen que elaborarse, hay que discutir y superar intereses contrapuestos.

(11) Esta distinción entre «integración negativa» e «integración positiva» puede verse en J. V. Louis, *Organisations européennes*, Université Libre de Bruxelles, 1983, 7.^a ed., p. 50. Uno de los primeros autores en utilizar esa distinción fue J. PINDER, "Positive integration and negative integration. Some problems of economic union in the EEC" *the World Today*, 24, March 1968, pp. 88-110.

Por ello, los presidentes tienen que tener cierta talla política, incluso en los grupos de trabajo. Junto a la competencia técnica deben adoptar una aptitud flexible, y con iniciativas: deben saber organizar, coordinar, impulsar y conciliar.

V. LA ORGANIZACION Y DIRECCION INTERNA DE LOS TRABAJOS DEL CONSEJO

1. EL CALENDARIO DE SESIONES

Como el Consejo reúne a miembros de los gobiernos de los Estados miembros, una de las tareas previas al ejercicio mismo de la presidencia consiste en fijar, con una antelación de siete meses al inicio de la misma, el calendario de las fechas de reunión del Consejo.

Se trata así de compatibilizar los abundantes compromisos nacionales internos y externos de todos los miembros de los Gobiernos, así como las reuniones de los Gabinetes nacionales, las fiestas nacionales, las Asambleas o Consejos de otras organizaciones internacionales (ONU, FMI, OTAN, etc.) con las sesiones del Consejo de la Comunidad. En realidad, el Consejo se suele reunir el martes, pero desde hace ya mucho tiempo se adelanta su comienzo, desde la tarde del lunes, debido a la densidad de las discusiones y a los numerosos puntos del orden del día.

Para preparar el futuro calendario de sesiones del Consejo, la Representación Permanente del Estado que asumirá la Presidencia se pone en contacto con el resto de Representaciones de los Estados miembros en Bruselas y se confecciona de forma concertada el calendario. Así, aparecen programadas las reuniones del Consejo dedicadas a «asuntos generales» (que reúne a los ministros de Asuntos Exteriores), las dedicadas por los ministros correspondientes a Agricultura, Economía y Hacienda (las llamadas sesiones «ECO-FIN»), Industria, Transportes, etc. Lo habitual es que haya una reunión cada

mes dedicada a «Asuntos Generales» y también suelen tener una periodicidad mensual las sesiones de Economía y Hacienda («ECOFIN») y las de Agricultura. A veces en una misma semana se reúne el Consejo con diferentes órdenes de día («Asuntos Generales» y de Consejos especializados).

Programar estas reuniones, aún en contacto con los otros Estados miembros a través de la Representación Permanente, puede ser una obligación ritual, pero también la ocasión de proyectar con visión clara lo que se desea hacer: si será una presidencia de mera gestión o incluso de rutina, si se desea dejar una impronta social, abordar los delicados problemas monetarios, llevar a un buen término medidas que conduzcan a objetivos a medio o largo plazo (el mercado interior, la unión económica y monetaria), la reforma político-institucional (objetivo de algunas presidencias anteriores ya parcialmente logrado), etc.

Los objetivos que se ambicionen desde una perspectiva realista para un semestre aparecerán reflejados en el calendario de reuniones si el Estado que va a presidir así lo decide. Hacer el calendario conlleva sustancialmente establecer una elección de los temas de discusión y de las prioridades legislativas. Por ello, algunas presidencias bien organizadas establecen esas prioridades bajo la inspiración comunitaria y para ello se asesoran de la Comisión y de la Secretaría General del Consejo (12). Para auxiliarles en esta tarea, la Comisión hace un informe sobre las propuestas en discusión, el estado de las mismas y las pendientes de estudio.

Pero, aunque hay concertación, puede haber un notable espacio para la influencia y la predeterminación de los temas que tratará el Consejo. Y es bien notorio que algunos Estados no ocultan su voluntad de utilizar la presidencia en una perspectiva política (13).

(12) E. Regelsberger y W. Wessels: «National Paper on the Federal Republic of Germany», en *The Presidency...*, op. cit., p. 85.

(13) Ph. Moreau Defarges: «Rapport national sur la France», en *The Presidency...*, op. cit., p. 132.

2. LA CONVOCATORIA Y ORDEN DEL DÍA

La convocatoria del Consejo se hace siempre por el presidente, ya sea a su iniciativa, ya sea a petición de algún Estado miembro o de la Comisión. Lo habitual es que sea a iniciativa del presidente en ejecución del calendario de sesiones previsto. Naturalmente podrá convocar otras sesiones fuera de las programadas cuando se estime necesario o urgente o decidir aplazamientos inevitables. El número total de días de reunión del Consejo oscila entre cien y ciento cincuenta, con una periodicidad semanal. También la elaboración del orden del día supone con frecuencia una cierta dosis de elección política y posibilidad de ejercer cierta influencia para la deliberación y aprobación de propuestas pendientes.

Aunque formalmente el presidente del Consejo elabora el orden del día provisional de cada sesión, esta tarea es realizada en la práctica por el presidente del COREPER, que es el Jefe de la Representación Permanente del Estado Miembro que en ese semestre ejerce la presidencia. Por su dedicación permanente y su estrecha relación con los presidentes de los Comités y grupos de trabajo, conoce mejor el estado de preparación de las propuestas y si están suficientemente debatidas y estudiadas a nivel de grupos y del COREPER mismo para proponer a su ministro, presidente del Consejo correspondiente, la inclusión de esas propuestas en el orden del día provisional. Una vez confeccionado el orden del día provisional se consulta, al menos con dieciséis días de antelación, a los otros Estados miembros y a la Comisión por si estimasen oportuna la inclusión de algún otro punto. Junto al orden del día provisional completado por esas iniciativas, se incluye la documentación relativa a cada punto y ha de ser enviado a los Estados y a la Comisión con catorce días de antelación.

Una innovación muy importante se ha incluido en el nuevo Reglamento interno del Consejo (14) y consiste en que el orden del día provisional indicará los puntos respecto de los cuales *la presidencia*,

(14) Artículo 2.2, párrafo segundo; el Reglamento interno del Consejo se publicó en DOCE, n.º L 241 de 15 de octubre de 1987.

las Delegaciones de los Estados miembros o la Comisión pueden solicitar una votación.

Se considera orden del día «provisional» porque es una formalidad común a todo órgano colegiado de derecho público o privado que el orden del día definitivo sea aprobado al comienzo de la sesión misma. El Consejo lo aprueba por mayoría simple; en ese momento hay todavía oportunidad para cualquiera de los Estados miembros de proponer la inclusión de algún punto más, pero su aprobación requiere la unanimidad del Consejo.

El orden del día del Consejo se divide en una parte A y en una parte B. En la parte A se incluyen aquellos puntos que son aprobados por el Consejo sin discusión y de forma global, bien porque ya hayan sido debatidos en otras sesiones del Consejo o, lo más habitual, ya hayan sido suficientemente preparados por los grupos de trabajo y por el COREPER y se considere que están lo suficientemente maduros para su aprobación sin el debate en el Consejo. Pero si en esa sesión todavía se pretendiera continuar su discusión por algún miembro del Consejo o por la Comisión, entonces se retira ese punto del orden del día y se propone para otra sesión del Consejo.

En la parte B del orden del día se incluyen aquellos asuntos que requieren una deliberación del Consejo: la infraestructura del Consejo no ha logrado avanzar suficientemente los dossiers por tropezar con cuestiones sensibles que requieren la discusión directa por los ministros mismos. Esta parte B es la que ocupa realmente las sesiones del Consejo (15).

3. LA ORGANIZACION DE LOS DEBATES

Las sesiones del Consejo no son públicas y, aunque son muy numerosas las interpelaciones de los parlamentarios en el sentido que asumiendo el Consejo la función legislativa de la Comunidad sus se-

(15) Sobre el origen, la formación, los caracteres y el significado de los puntos A y B puede verse un amplio tratamiento en A. Mangas Martín, *El Comité de Representantes Perma-*

siones deberían ser abiertas, tal posibilidad requerirá la aceptación unánime de los miembros del Consejo (artículo 3.1 del Reglamento interno).

Es habitual que, antes del comienzo formal de las sesiones del Consejo (y del COREPER), se converse informalmente entre las delegaciones sobre los problemas a tratar, se intercambien puntos de vista y, relajadamente, se trate de aproximar las posiciones. La presidencia contribuye a ello fomentando esos encuentros previos, otras veces el diálogo bilateral y, sobre todo, *reuniones restringidas* de los ministros o, en su caso, de los Jefes de las Representaciones Permanentes (en el COREPER) para explorar con mayor libertad los puntos de acuerdo y desacuerdo. En efecto, las sesiones formales del Consejo no se reducen a la presencia de los 12 miembros de los Gobiernos de los Estados miembros (o a los 12 Representantes Permanentes en el caso del COREPER), al secretario general del Consejo y el presidente de la Comisión o algún comisario; cada uno de éstos se hace acompañar de una delegación de altos cargos llegados de las capitales, de funcionarios de las Representaciones Permanentes y otros expertos; el presidente de la Comisión también acude acompañado de varios Comisarios y altos funcionarios; igual sucede en el lugar reservado a la Secretaría General del Consejo. De este modo, numerosas sesiones del Consejo reúnen casi un centenar de personas, y de forma poco más reducida (entre 50 ó 70) se celebran las sesiones del COREPER. Por ello, los temas más delicados o sensibles encuentran su lugar más adecuado para la transacción en las reuniones restringidas de los ministros o de los Jefes de Representación Permanente.

El presidente del Consejo dirige los debates y toma la palabra cuando lo cree oportuno. De su personalidad va a depender, en buena medida, la agilidad de las discusiones y la conducción del debate hacia los puntos importantes. Ante todo, debe conocer bien los dossiers y para ello puede apoyarse en su Representación Permanente, pero de forma especial en la Secretaría General del Consejo.

nentes de las Comunidades Europeas, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1980, pp. 111-129.

4. LA AYUDA DE LA SECRETARÍA GENERAL DEL CONSEJO

La Secretaría General del Consejo cumple unas funciones de gran importancia para el ejercicio de la Presidencia. Está formada por funcionarios (teóricamente) independientes, estructurada de la siguiente forma: el Gabinete del secretario general, el servicio jurídico y unas siete Direcciones Generales. Además de asumir las funciones propias de secretaría en las reuniones del Consejo (Consejo Europeo, COREPER y comités y grupos de trabajo) y de preparar la documentación que acompañe a cada punto del orden del día, son el apoyo imparcial de la Presidencia. Le prepararan una nota sobre cada punto del orden del día que será objeto de discusión (los puntos B) en la que se le indican la situación en que se encuentra su discusión, las eventuales divergencias —sugiriendo diversas ideas para sus intervenciones— y posibles soluciones.

En realidad, la Secretaría General es el «Gabinete» de cada Presidencia. Se trata de lograr que el presidente del Consejo (COREPER, etc.) tenga un apoyo técnico propio de carácter colectivo y comunitario frente al soporte nacional de la Representación Permanente y de la Administración de su país.

En buena medida, el éxito de una Presidencia descansa en la confianza que el Presidente sepa depositar en la Secretaría General. Se ha dicho que al incremento de responsabilidades de la Presidencia puede contribuir un secretariado independiente sin sustantivos intereses propios para identificar los objetivos y las exigencias procedimentales que hagan avanzar los asuntos (16). De la lectura de los diversos informes nacionales sobre su experiencia presidencial comunitaria, se deduce que los Estados encuentran muy valiosa la ayuda técnica y jurídica que les ofrecen los funcionarios de la Secretaría General: al fin y al cabo están presentes en todas las sesiones del Consejo, en las que cambia la persona del presidente, en función de los

(16) H. Wallace, «The Presidency of the Council of Ministers of the European Community: Tasks and evolution», en *The Presidency...*, op. cit., pp. 12-13.

temas que trata en cada sesión del Consejo (Asuntos Generales, Agricultura, Eco-Fin, etc.), en el COREPER y en los Comités y Grupos de trabajo y conocen el estado de los dossiers y sus evoluciones, tienen amplia experiencia en la técnica de las diferentes reuniones y en las posibilidades de los compromisos. Los funcionarios de la Secretaría General aseguran, además de calidad técnica, también una coordinación a la dispersa y heterogénea estructura del Consejo.

El presidente del Consejo tiene un rol administrativo: es, en relación con los funcionarios del Consejo, la máxima autoridad revestida del poder de nombramiento y del poder disciplinario sobre los mismos (17). También negocia con ellos las remuneraciones, aunque el diálogo con los funcionarios se lleva a cabo en la práctica por el COREPER.

5. EL RECURSO AL VOTO

Ya he señalado que en el orden del día provisional se indica qué puntos del mismo serán objeto de votación porque así lo haya *decidido el presidente del Consejo*, o lo hayan solicitado la Comisión o algún Estado Miembro.

El artículo 5.1 del Reglamento interno del Consejo es fruto del Acta Unica Europea y de la convicción amplia en favor de una vuelta al sistema de votación previsto en los Tratados, frente al abuso constante en el pasado del consenso como sistema de adopción de decisiones (18). Los miembros del Consejo sabrán así que, agotada la deliberación sin acuerdo, tales divergencias no serán obstáculo para que, si se reúne la mayoría cualificada, la propuesta normativa sea adoptada y puesta en vigor. Esta indicación acelera los contactos previos

(17) M. Ayrat: «La Présidence du Conseil», *Revue du Marché Commun*, 1975, n.º 185, p. 165.

(18) Esa convicción ya no es una expresión de buenos deseos; está traducida a la realidad. En la espléndida obra de Jean de Ruyt (*L'Acte Unique Européen*, Ed. de L'Université Libre de Bruxelles, 1987, pp. 116 y ss.) se recogen datos contundentes sobre las numerosas decisiones adoptadas mediante votación por mayoría cualificada desde 1986.

entre las delegaciones y anima a una transacción y, en todo caso, a afrontar mejor la «derrota».

De nuevo, la paridad entre los Estados es la razón por la que cualquier Estado puede *solicitar* que se proceda a la votación para dar término a una deliberación; a su vez, la Comisión goza de paridad frente al Consejo, y éste delibera sobre sus propuestas normativas y vela por el cumplimiento de los Tratados (artículo 155 CEE, artículo 124 EURATOM), por lo que la Comisión también puede *solicitar* que se proceda a una votación, indicándose con la citada antelación en el orden del día provisional.

En ese artículo 5.1 se ha puesto en manos de la presidencia un instrumento de capital importancia. Es una competencia única y eficaz. Se puede observar que la iniciativa presidencial en favor de una votación está privilegiada: si el presidente decide que se proceda a una votación, ésta tiene lugar por su sola voluntad. Sin embargo, si la Comisión o algún Estado miembro *solicitan* la votación en algún punto del orden del día, se precisa que estén a favor del procedimiento de votación la mayoría de los miembros del Consejo.

El origen de ese nuevo párrafo del artículo 5.1 está en una Declaración de la Presidencia, holandesa a la sazón, anexa al Acta Unica Europea, en la que se comprometía a buscar la manera de mejorar los procedimientos de decisión del Consejo. Dado que «la hipótesis del Acta Unica Europea es la práctica del voto» (19), la forma de asegurar ésta ha sido atribuyendo a la presidencia su facultad más concreta y más poderosa: hacer que se vote en el Consejo y desbloquear decenas o centenares de propuestas que pueden ser aprobadas por mayoría cualificada y que algunos Estados tenían bloqueadas al socaire de los Acuerdos de Luxemburgo o de la mera rutina del consenso. Además, esta importantísima facultad del presidente del Consejo venía propiciada por el procedimiento de cooperación con el Parlamento Europeo que el AUE ha introducido (artículo 149.2 CEE), porque en la primera fase, de carácter general, del procedimiento de coope-

(19) J. de Ruyt, *op. cit.*, p. 117.

ración, el Consejo debe adoptar una «posición común» sin estar sometido a plazo alguno. Como ha observado Jaqué, aunque luego hay plazos muy estrictos en la segunda lectura, no se le impone plazo al Consejo para adoptar su posición común (por mayoría cualificada, siempre), lo que significa que en esa primera fase podría bloquearse el Consejo (20). En manos del presidente está que eso no suceda.

Esta facultad tan importante reconocida formalmente en el reglamento interno del Consejo, modificado en 1987, tuvo desde mediados de los años 70 sus antecedentes más significativos. En efecto, fueron las presidencias belga e irlandesa las que esporádicamente preguntaban, al inicio de la sesión, a las delegaciones qué puntos de los incluidos en el orden del día afectaban a intereses esenciales de los Estados. El resto se consideraba que podría seguir las normas de votación previstas por los Tratados (21).

VI. LA COORDINACION

La Presidencia del Consejo ejerce una misión de coordinación. Esta misión debe entenderse en un doble sentido. De un lado, porque el Consejo tiene una composición personal variable en función de la temática de su orden del día y, por tanto, la persona del presidente del Consejo varía también; esa circunstancia se ve compensada por el hecho de que todos «los presidentes» del Consejo durante el semestre son miembros del mismo Gobierno y también porque el presiden-

(20) J. P. Jaqué, «L'Acte Unique Européen», RTDE, 1986-4, p. 591.

(21) *Vid.* las declaraciones del entonces presidente del Consejo, el irlandés G. Fitzgerald, confirmando ante el Parlamento su disposición al cumplimiento de las normas de votación de los Tratados en *Parlement européen, Débats*, n.º 186, 17 de febrero de 1975. O la «histórica» decisión de la Presidencia belga de poner a votación el 18 de mayo de 1982 los precios agrarios, a pesar de la oposición de Gran Bretaña, Dinamarca y Grecia, en *Agence Europe*, mayo de 1982, n.º 3374.

Sobre estos precedentes véanse las exposiciones de G. Fitzgerald, R. Kovar y G. Olmi en la obra *A Community of Twelve? The opportunities and risks of enlargement*, Semaine de Bruges, 1978, De Tempel, pp. 1, 66-67 y 92-93 correspondientes a las declaraciones de las personalidades citadas.

te de ese Gobierno es el presidente del Consejo europeo y por el hecho de que el Consejo que trata de «Asuntos Generales» (ministros de Asuntos Exteriores) goza, de hecho, de autoridad sobre los Consejos sectoriales o especializados.

De otro lado, la Presidencia tiene que coordinar los trabajos del Consejo, propiamente dicho, con los de su infraestructura: COREPER y unos doscientos comités y grupos de trabajo.

Para esta misión de coordinación la Presidencia no dispone de poderes sustantivos ni concretos. Tiene que ver mucho con la organización de los trabajos, incluso con un sentido gerencial propio del «management». La coordinación es considerada por las delegaciones estatales como una carga difícil por la extensión y la complejidad de los asuntos comunitarios y la original complicación del sistema decisorio, con numerosas variantes (procedimiento general, presupuestario, concertación, cooperación, atribución de poderes y «comitología») y un entramado de intereses nacionales. Con razón se ha dicho que la coordinación se percibe como un problema áspero, incluso intratable (22).

Aunque resulte irónico, cada Estado ha de coordinar a sus múltiples presidentes en el Consejo, en el COREPER y en los grupos de Trabajo. La mayoría de los Estados hacen descansar la coordinación vertical y horizontal en la Representación Permanente con la ayuda de la Secretaría General. Parece lógico que sea la Representación Permanente la que despliegue el mayor esfuerzo en las tareas de Presidencia: tienen dedicación exclusiva y disponibilidad plena para estas tareas, que desempeñan habitualmente en Bruselas.

Ciertamente, unas veces se logra con mayor fortuna la coordinación, pero siempre el sistema mismo en que descansa la presidencia (rotación de la autoridad de un Estado en todos los niveles del Consejo) permite reconquistar la cohesión y la unidad de concepción que

(22) H. Wallace, *op. cit.*, p. 11.

se ve amenazada por la variable composición personal del Consejo, sus sesiones especializadas y sus centenares de grupos.

La coordinación siempre será una tarea deslucida para cada Estado miembro, pero será cada vez más importante y constante. Hace algún tiempo se dijo que la Comunidad no es el teatro de esfuerzos ocasionales de coordinación y, aunque la Comunidad no se superpondrá a los Estados, la mecánica de su funcionamiento ha colocado a los Estados en una situación nueva de interdependencia permanente (23).

VII. LA IMPULSION Y LAS INICIATIVAS

Una buena prueba de la eficiencia de una presidencia consiste en hacer progresar los asuntos pendientes. No se trata de conseguir que un asunto que inicie su andadura en el semestre logre en el mismo su culminación. Eso sería casi materialmente imposible por las exigencias del procedimiento legislativo comunitario. Pero finalizar el mandato habiendo hecho progresar en su conjunto las propuestas pendientes, culminar algunas y desbloquear otras constituiría un gran éxito para una presidencia. En seis meses no se puede esperar más ni creer que se va a resolver todo lo que otros semestres precedentes no resolvieron.

Al estar conectadas todas las presidencias en todos los niveles del Consejo (de Ministros, Consejo Europeo, COREPER y grupos de trabajo), esa posición clave del presidente del Consejo y su habilidad desempeñarán una acción importante a la hora de llegar a una decisión. Si el presidente tiene conocimiento de que un asunto obtiene el consenso de todas o casi todas las delegaciones y la objeción de alguna de ellas no es fundamental, una presidencia activa no dilatará el plazo de inclusión de ese asunto en el orden del día más próximo. El consenso amplio puede hacer inclinar favorablemente a la delegación aún

(23) C. Sasse, *op. cit.*, p. 82.

indecisa. El sentido de la oportunidad es una de las virtudes de un presidente que dan impulso a los trabajos, en un clima de confianza y consenso.

Igualmente, si una discusión se presentase muy controvertida y fuese difícil o imposible seguir sobre ella, peligrando incluso otros acuerdos, el presidente tratará de evitar un debate que ahonde las diferencias y propondrá retrasar su examen, bien reenviándolo a otra sesión o bien proponiendo un estudio más profundo por un grupo de trabajo.

También cabe esperar de una presidencia *iniciativas*. No me refiero a la iniciativa normativa o derecho de propuesta que los Tratados atribuyen casi en exclusiva a la Comisión. Se trata de iniciativas políticas amplias, a veces globales, o también sectoriales, que dinamicen la vida comunitaria, pudiendo ser posteriormente el desencadenante de debates en el seno de las Instituciones y de los Estados miembros. Lo más habitual es que tales iniciativas sean en realidad una suerte de «toma de conciencia» de la presidencia ante peticiones o sugerencias de otras Instituciones (Parlamento Europeo, Comité Económico y Social) o de amplios sectores de la opinión pública europea en favor de determinadas medidas. Cuando la presidencia promueve una iniciativa suele explorar sus posibilidades mediante reuniones informales con los otros Estados, generalmente mediante contactos bilaterales, y desde la presidencia se busca interesar a la Comisión que, si lo cree conveniente, suele intervenir elaborando concienzudos informes y después los correspondientes proyectos normativos, si bien éstos ya son parte del trabajo de sucesivas presidencias.

VIII. LA CONCILIACION

Cuando las propuestas están bloqueadas debido a fuertes divergencias entre los Estados, una forma de lograr que los asuntos progresen es que la presidencia asuma la responsabilidad de la promoción de acuerdos o de mayorías cualificadas tan amplias como sea po-

sible con la colaboración de la Comisión. El esfuerzo de la presidencia —a cualquier nivel— para armonizar posiciones se dirigirá, en primer lugar, a identificar los obstáculos que plantean los Estados enfrentados y luego esbozar posibles compromisos. Las alternativas para lograr el acercamiento se buscan en los grupos de expertos y en el COREPER, sin tener que esperar siempre al «penúltimo» escalón, el Consejo de Ministros o al «último» del Consejo Europeo.

La misión de conciliar los intereses nacionales es una misión añadida a la labor presidencial (en todos sus niveles) por la envergadura de los problemas comunitarios y las reticencias, incluso enfrentamientos, de algunos Estados con la Comisión. Constitucionalmente la Comisión ocupa un lugar independiente y de sus propuestas se espera que reflejen el interés comunitario. Pero no siempre los Estados lo estiman así y, si la Comisión acaba siendo una parte en el enfrentamiento, pierde entonces credibilidad para conciliar a los Estados y, de este modo, la búsqueda de alternativas aceptables para todos se ha ido perfilando como una carga delicada y de gran tensión en el período presidencial.

Esta misión conciliadora de los presidentes conoce una práctica bien asentada que es expresión de las relaciones de colaboración Comisión-Consejo: el llamado compromiso de la presidencia.

El presidente del Consejo (o del COREPER) se encuentran en una posición privilegiada para conocer por experiencia o por conversaciones confidenciales u oficiosas las posiciones y las posibilidades de cada delegación para llegar a una transacción. Ante las divergencias tratarán primeramente de proteger la propuesta de la Comisión y de convencer a sus colegas de que la misma encarna el interés comunitario. La propuesta de la Comisión requiere para su aprobación la mayoría cualificada (54 votos sobre 76) y, no se olvide, que desde hace dos o tres años se vota con mayor frecuencia.

Pero si la propuesta de la Comisión no logra una mayoría cualificada en su favor o se entiende por parte de los Estados que conveniría al asunto lograr un consenso mediante la modificación de la propuesta (para lo que los Tratados exigen la unanimidad), entonces el

presidente del Consejo (o el del COREPER) inician una misión de conciliación propia. La presidencia tratará de que sus alternativas gocen de la aceptación de la Comisión, porque ello facilitará su adopción si la Comisión apoya la alternativa presidencial, especialmente si la Comisión acepta modificar formalmente su propuesta, ya que así bastará la mayoría cualificada.

Buena parte de la estrategia conciliadora de la presidencia se esboza en las reuniones semanales que tienen lugar entre el presidente del Consejo, de un lado, y el presidente del COREPER, de otro, con el presidente de la Comisión. Igualmente, la presidencia del Consejo se reúne en múltiples ocasiones con los miembros del Consejo en conversaciones oficiosas previas a las sesiones del Consejo o desplazándose a las capitales de los Estados divergentes, entrevistándose el presidente del Consejo con los ministros afectados y también, llegado el caso, con el presidente del Gobierno (o directamente con éste si el asunto está siendo tratado por el Consejo Europeo mismo). El presidente del COREPER lleva a cabo numerosas reuniones con los jefes de las Representaciones Permanentes de los Estados miembros e igualmente se producen reuniones entre los funcionarios especializados de las Representaciones y de unos y otros con altos funcionarios de la Comisión (incluso comisarios) y de la Secretaría General del Consejo. La dureza de esta misión conciliadora estriba en el «factor tiempo».

La duración semestral de la presidencia, las sesiones semanales del Consejo y saber separar los intereses propios del gobierno de los intereses comunes es una labor agobiante para la presidencia y especialmente onerosa para los ministros (Asuntos Exteriores, Agricultura, Economía, Transporte...) y el Presidente del Gobierno, por los viajes y el tiempo que les exige (24).

(24) En este sentido, H. Wallace, *op. cit.*, p. 16.

IX. LA IMPARCIALIDAD DE LA PRESIDENCIA

Pudiera pensarse que el desempeño de la presidencia por un Estado es una buena oportunidad para obtener beneficios. Sin embargo, la experiencia de muchas presidencias muestra que las personas que están al frente de las presidencias (Consejo Europeo, Consejo de Ministros, COREPER y grupos de trabajo) tratan de conducirse con cierta neutralidad respecto de los intereses nacionales.

Naturalmente, lograr este distanciamiento no es fácil cuando esas personas, antes de la presidencia, han defendido intereses nacionales en sus diferentes niveles de actuación. Y puede ocurrir que su Estado tenga importantes intereses en ese asunto y sea uno de los principales divergentes.

Una primera medida que permite cubrir las apariencias (no basta ser neutral, sino que debe dejarse ver que se es neutral) consiste en que el presidente del Consejo (ya sea el ministro de Asuntos Exteriores, de Agricultura, etc.) no encabece la delegación de su país durante las sesiones del Consejo y por tanto no tome la palabra en defensa de intereses nacionales ni vote personalmente. Será un alto cargo (secretario de Estado, subsecretario, etc.) el que encabece la delegación nacional y tome la palabra en defensa de la posición del país que ejerce la presidencia.

A su vez, el presidente del COREPER, como es el jefe de la Representación Permanente del Estado que ejerce la presidencia, «abandona» su puesto al frente de la Representación para dedicarse casi con exclusividad a esa responsabilidad que le exige tacto y tiempo, especialmente porque, *de facto*, las labores presidenciales del Consejo son confiadas en su mayor parte por todos los países a la Representación Permanente.

Como es sabido, el COREPER divide su orden del día en dos partes, que son estudiadas mediante un desdoblamiento del mismo en COREPER II (o segunda parte), que agrupa a los jefes de las Representaciones Permanentes y se ocupa de los asuntos más importantes, y el COREPER I (o primera parte), que reúne a los Jefes Adjuntos y se ocupa de asuntos más técnicos y de importancia menor. Pues bien,

el presidente del COREPER abandona la delegación de su país en el COREPER II, que pasa a ser defendida por el adjunto o el «número tres» de la representación. Cuando se reúne el COREPER I, lo preside el jefe adjunto y la delegación la ostenta «el número tres» de la Representación.

En los comités y grupos de trabajo se lleva a cabo un corrimiento similar. Se observa, de los diferentes informes nacionales sobre la experiencia presidencial en la última década, que los Estados suelen nombrar presidentes de los comités y grupos a los que tienen un conocimiento del funcionamiento del Comité o grupo correspondiente, de modo que los funcionarios de la Representación dejan de asistir como delegados para ostentar las presidencias de los comités o grupos con los que están familiarizados con la mecánica comunitaria y conocen los dossiers, las posiciones y divergencias y las posibilidades de un compromiso. Esto significa que estos funcionarios, que oscilan entre treinta y cincuenta, asumen las presidencias de varios comités o grupos (hay entre ciento cincuenta y doscientos). Y la delegación nacional se cubre en los comités y grupos con los refuerzos que lleguen a la Representación Permanente o con funcionarios de la Administración nacional, que se desplazan a Bruselas o Luxemburgo para cubrir específicamente la reunión y ser portavoz del Estado.

Esta práctica exige un notable esfuerzo para la Representación Permanente y también para la Administración en la capital. Para un pequeño país como Luxemburgo, además de un esfuerzo agotador, es materialmente imposible de afrontar: los funcionarios de nivel A (universitario) no llegan a los doscientos en toda la Administración luxemburguesa. Esa situación se acomete mediante numerosos funcionarios, presidiendo varios comités, renunciando a la delegación propia (lo que evita de raíz el conflicto con los intereses nacionales) y recabando la «ayuda», para completar las presidencias, de funcionarios holandeses (los siguientes en la presidencia) y de funcionarios belgas (debido a las competencias confiadas a Bélgica en el Tratado de Unión Económica Belgo-Luxemburguesa de 1921 (25).

(25) M. J.-M. Hoscheit: «Les présidences du G. D. de Luxembourg», en *The Presidency...*, op. cit., pp. 187-208.

Además del esfuerzo de personal para cubrir presidencias y delegaciones nacionales, el Estado que asume la presidencia afronta otra carga en todos los niveles: de un lado, determinar qué posición defenderá la delegación; de otro, decidir qué compromisos se ofrecerán. Hay que pensar, como el dios Jano, con dos cabezas y, por ello, algunos diplomáticos dicen que es un trabajo poco encantador que hay que hacer lo mejor posible...

El esfuerzo por el distanciamiento de los intereses nacionales es más viable y más fácil en los pequeños y medianos Estados; es el caso de Luxemburgo y también el de Bélgica, cuyas presidencias son reputadas eficaces y muy neutrales. Sus presidentes son los que más apoyan la posición comunitaria de la propuesta de la Comisión y, como sus intereses nacionales son muy limitados, se encuentran en una posición privilegiada para ofrecer soluciones de compromiso fuera de toda sospecha (26). Pero las presidencias de los Estados grandes han conseguido una aureola de imparcialidad (27). Precisamente son los británicos, franceses y alemanes los que hacen más esfuerzos para mostrar su neutralidad.

Si el Gobierno que asume la presidencia está muy afectado por un asunto, se puede encontrar en una posición muy delicada ante la presión de su opinión pública y la desconfianza de los otros Estados afectados y tiene que ser muy «imaginativo» y hacer muchos equilibrios. Generalmente, por prestigio, logran esa imparcialidad y, en el peor de los casos, prefieren que no se produzca decisión alguna.

Todos los grandes Estados están muy interesados en gozar de la confianza de los otros Estados porque, más que el provecho propio a corto o medio plazo en un asunto, les interesa afianzar su liderazgo

(26) Dinamarca, reputada poco eficaz por su ambigüedad en la Comunidad es, sin embargo, neutral y tiene prohibido a los presidentes de comités y grupos conocer la correspondencia y las instrucciones que se dan a los portavoces de la delegación danesa (H. WALLACE, «A comparative perspective», en *The Presidency...*, op. cit., p. 273).

(27) J. V. Louis ha analizado detalladamente el papel imparcial que ejercieron las presidencias francesa y alemana en un asunto en el que estaban interesados favorablemente (en *Les missions permanentes auprès des organisations internationales*, vol. II, Bruylant, Bruselas, pp. 423-424).

político: Italia se complace en aparecer imparcial y con la aureola de la más conciliadora, Francia gusta destacarse en su europeísmo por sus iniciativas.

Es cierto que desde la presidencia se pueden proteger intereses nacionales, pero no se olvide que los Estados rotan en la presidencia y conocen las posibilidades de la misma. Como se ha dicho, los problemas ya están sobre la mesa hace tiempo y tienen una dinámica propia; los otros Estados también ejercen su control y un ejercicio abusivo podría tener un efecto boomerang (28).

X. LA REPRESENTACION

1. LA REPRESENTACION EN EL INTERIOR DE LA COMUNIDAD

Desde un punto de vista rigurosamente jurídico, el presidente del Consejo representa a ésta institución ante las otras instituciones y órganos comunitarios, ante los Estados miembros y ante la opinión pública. Quiero subrayar con ello que el presidente del Consejo no preside la Comunidad, no representa la Comunidad misma. Los Estados no han querido darle un *status* superior a las otras instituciones: la paridad o equilibrio institucional es un principio protegido jurídicamente en los Tratados. Aunque también los Estados atribuyeron los más importantes poderes al Consejo, por su composición intergubernamental. Por ello, cuando el presidente del Consejo se dirige a otra Institución o incluso a un órgano auxiliar, representa la institución que asume las máximas responsabilidades en el proceso de integración. Esa importancia es percibida también por la opinión pública europea y de ahí que la presidencia del Consejo, de forma abstracta, sin identificación de persona, sin «rostro humano», se haya configurado como

(28) M. J.-M. Hoschett, *op. cit.*, p. 190.

un valor próximo a la representación de la Comunidad, incluso, en su interior.

A esa aureola interna ha contribuido el desequilibrio, *de facto*, producido entre el Consejo y la Comisión en favor de aquél y las importantes funciones que ha ido asumiendo junto a la imagen y brillo que todos los Estados le han ido imbuyendo.

Así cada Estado, al asumir la presidencia (el presidente del Gobierno o el ministro de Asuntos Exteriores) presenta, de un lado, una suerte de «estado de la Comunidad» y de otro, su programa de prioridades e intenciones ante el Pleno del Parlamento Europeo. Igualmente suelen comparecer los ministros de ese gobierno ante las correspondientes comisiones del Parlamento Europeo en tanto que presidentes de los Consejos especializados. La presidencia (ministro de Asuntos Exteriores y, a veces, los ministros «sectoriales», según los temas en que deban intervenir) está presente en todas las sesiones plenarias del Parlamento en las que tiene que responder a las interrelaciones escritas y orales con respuesta oral, y en los llamados «tiempos de preguntas» o debates sobre problemas de actualidad.

Además, las relaciones entre el presidente del Consejo y el presidente del Parlamento se ven facilitadas por las entrevistas que mantiene el presidente del Parlamento con el Gobierno previamente al ejercicio de la presidencia para conocer sus prioridades y calendario. Durante el ejercicio de la presidencia, además de las comparecencias ante el Pleno y las Comisiones, pueden tener lugar otros encuentros, por ejemplo, si se suscitan divergencias en materias sometidas a procedimientos de concertación (29), o en materia presupuestaria (30) o, también, algunas reuniones informativas.

También tiene lugar algún encuentro con el presidente del Comité Económico Social y a veces se dirige al Pleno del mismo.

(29) Declaración Común del Parlamento Europeo, del Consejo y la Comisión sobre el Procedimiento de concertación de 4 de marzo de 1975 (JOCE n.º C 89 de 22 de abril de 1975).

(30) Declaración Común del Parlamento Europeo, del Consejo y la Comisión de 30 de junio de 1982 (JOCE, n.º C 194, de 28 de julio de 1982).

Las relaciones estrechas y continuas con la Comisión han sido gloriosas en diferentes apartados de este trabajo. A modo de resumen, además de las entrevistas semanales de los presidentes del Consejo y del COREPER con el de la Comisión y comisarios y otras entrevistas a niveles inferiores, la Comisión prepara un Informe, previo al ejercicio presidencial, sobre el estado de las propuestas en discusión y las pendientes de examen en el Consejo.

2. LA REPRESENTACION EXTERIOR DE LA COMUNIDAD. LA COORDINACION DE LA COOPERACION POLITICA

Se suele decir con frecuencia que la Comunidad Europea tiene una imagen externa muy superior a la interna. Y es cierto que esa talla exterior de la Comunidad se refleja en las funciones de la presidencia.

Los Tratados dan importantes competencias de representación de la Comunidad a la Comisión: ante la ONU, sus organismos especializados (Fondo Monetario Internacional, Organización Internacional del Trabajo, UNESCO, Organización Mundial de la Salud, FAO, etc.) y, en general, con las organizaciones internacionales (artículo 229 CEE). Y se atribuye a la Comunidad, sin designar una institución, la responsabilidad de una estrecha colaboración con el Consejo de Europa y la OCDE (artículos 230 y 231 CEE).

Pero, sin menoscabo de esas atribuciones concretas, la práctica ha desarrollado una representación bicéfala de la Comunidad a cargo de la Comisión (31) y del Consejo. Desde la crisis de 1965, la Comisión y el Consejo representan conjuntamente a la Comunidad en las relaciones diplomáticas y protocolarias con terceros Estados: reciben simultáneamente las cartas credenciales de los embajadores acreditados ante las Comunidades y sus gestiones son objeto de informaciones recíprocas, rápidas y completas (32).

(31) La Comisión participa en los trabajos de las Organizaciones Internacionales desempeñando el puesto o estatuto de «observador» que numerosas organizaciones han reconocido a la Comunidad.

(32) M. Ayrat, loc. cit., p. 163.

El Consejo se hace sentir mediante su presidencia en todos los órganos de representación intergubernamental de las organizaciones internacionales y en las conferencias internacionales. Es el embajador del Estado miembro que ejerce la presidencia el que debe asegurar una adecuada concertación entre las 12 delegaciones y el que toma la palabra en nombre de la Comunidad (al igual que la Comisión, distribuyéndose entre ambos según los casos). Cuando se trata de organizaciones de índole política, como la ONU, en las que se abordan aspectos políticos de las relaciones exteriores, entonces es portavoz de la Comunidad la presidencia del Consejo (el embajador ante la misma del Estado miembro que la ejerce) si bien las tomas de posición concretas son fruto del mecanismo complejo de concertación a través del sistema de «Cooperación Política Europea». Igual función de representación y portavoz de la Comunidad ejerce la presidencia del Consejo en todos los Estados del mundo (33); el embajador del Estado que ostenta la presidencia del Consejo es el portavoz de la Comunidad ante ese Estado y representa y coordina la acción de los Doce en todas las capitales del mundo, recibe a las delegaciones de las instituciones (Parlamento Europeo, Comité Económico y Social...) que visiten Estados extranjeros, etc.

Esto es así porque el Estado que ejerce la presidencia del Consejo también ejerce la presidencia de la Cooperación Política Europea (artículo 30, ap. 10, a) del AUE). La presidencia de la Cooperación Política Europea (CPE) asume la iniciativa, la coordinación y la representación de los Estados miembros ante terceros países para todas las actividades propias de la CPE («la política exterior europea») (34).

(33) Si el Estado que ejerce la presidencia no mantiene relaciones diplomáticas con determinados terceros Estados, o no está presente en todas las Organizaciones Internacionales o conferencias, entonces el Estado sucesor en la presidencia asegura la coordinación de los Doce. Por este motivo, España ha ejercido durante el segundo semestre de 1988 (presidencia griega) la coordinación de las Embajadas de los Doce en una treintena de Estados con los que Grecia no tiene relaciones diplomáticas y España sí.

(34) Las complejas actividades, objetivos y procedimientos de la CPE han sido estudiadas por F. Mariño Menéndez, «El sistema de cooperación política en Europa», *Revista de Instituciones Europeas*, 1980-2, pp. 607-631; D. Liñan Nogueras: «Cooperación política y Acta Única Europea», *Revista de Instituciones Europeas*, 1988-1, pp. 45-74.

Esta acción diplomática común es muy delicada desde el punto de vista interno de la propia Comunidad y exige numerosas consultas y una atención continuada, sin que se vea sobresaltada por los cambios semestrales de la presidencia del Consejo. Por ello, mucho antes de que se institucionalizasen en el Acta Unica Europea los procedimientos de cooperación política, se adoptó la llamada «troika» presidencial para la CPE en una reunión de Londres de 1981: a la presidencia de la CPE (presidencia del Consejo) se asocian dos vicepresidencias, la del Estado predecesor en la presidencia del Consejo y la del Estado sucesor en la presidencia; a raíz del AUE y en aras de una mayor cohesión participan las dos presidencias predecesoras y las dos sucesoras. Diplomáticos de los estados predecesores y sucesores suelen incorporarse al Ministerio de Asuntos Exteriores del Estado que ejerce la presidencia cerca del director político y del «corresponsal» o enlace de la CPE.

Atender tanto las actividades externas de la competencia comunitaria (de carácter económico o comercial) como las actividades de la Cooperación Política Europea exige grandes esfuerzos intelectuales y físicos por parte del Estado miembro que ejerce la presidencia. Son innumerables los viajes que tiene que realizar durante la presidencia (esfuerzo que también se requiere de la troika ampliada); algunos de esos viajes son siempre obligados, por ejemplo, a Estados como los EE. UU. y Japón, o zonas como el Oriente Medio, Iberoamérica, países del Mediterráneo; asistir a Consejos o Comités Mixtos con grupos de Estados con los que la Comunidad tiene especiales relaciones o acuerdos, como los países de Africa-Caribe-Pacífico (ACP) o del Sureste de Asia (ASEAN), etc. En fin, la presidencia da a los Gobiernos la oportunidad de ofrecer y mejorar la imagen de su país engrandecido por su pertenencia a la Comunidad; es el caso de pequeños o medios Estados miembros (o intermedios como España), a los que el ejercicio de la presidencia les convierte en «grandes» Estados.

XI. A MODO DE CONCLUSIONES: PENSANDO EN LA PRIMERA PRESIDENCIA ESPAÑOLA

El ejercicio de la presidencia no debe afrontarse pensando en el ego que esa tarea deslumbrante pueda tener entre la opinión pública interna. El enjuiciamiento de la gestión, o incluso el éxito, no debe esperarse en el reconocimiento interno, sino en la opinión de otros Estados y de la burocracia comunitaria. Tampoco se deben esperar muchas alabanzas: todos los Estados miembros pasan por el mismo trance y buscan también la eficiencia o, en términos realistas, hacerlo lo mejor posible.

No cabe duda que la presidencia es, ante todo, una carga inevitable que los Estados desempeñan con algunos refuerzos en sus Representaciones Permanentes, pero pocas, e intensificando, incluso sobrecargando de trabajo a las Representaciones Permanentes y al grupo de funcionarios que habitualmente se ocupan de los asuntos europeos (en España, la Secretaría de Estado para las Comunidades Europeas). Los alemanes suelen decir que el personal adicional de responsabilidad no ayuda y exige tiempo y aumento del trabajo para familiarizarse con la maquinaria europea.

Muchos Estados miembros elaboran unos meses antes un informe sobre el significado de la presidencia, los principios «deontológicos» y reglas prácticas que ayuden a todas las personas que van a asumir la presidencia. En España aún no se ha tomado una iniciativa semejante o, al menos, no es pública. También meses antes se elabora la lista de los que serán presidentes de los 200 grupos de trabajo en función de su experiencia anterior, de sus recursos en una negociación y de su capacidad lingüística y jurídica.

En definitiva, las tareas de la presidencia y la coordinación desde España debería ser soportada por las mismas personas que tratan regularmente las cuestiones europeas en los diferentes Ministerios, especialmente en el de Asuntos Exteriores y en la presidencia del Gobierno. Ello facilita los contactos, la fluidez de las negociaciones y la capacidad para diseñar diferentes modos de lograr compromisos.

La presidencia goza de apreciables oportunidades para influir positivamente en el proceso integrador si el Estado se ha identificado con los objetivos comunitarios. Pero aunque no fuera así, ningún Estado sale impasible a los problemas europeos después de su semestre presidencial.

La primera presidencia de España de enero a junio de 1989 será una interesante prueba para la Administración española: dicen que cada Estado se refleja en su presidencia. Todos esperamos contemplar la nueva imagen de España.